

Proceso de re-nacionalización de YPF

Introducción

La historia de la explotación hidrocarburífera en la Argentina es harto compleja. Inició a comienzos del S. XX y llega hasta nuestros días. Como se verá sucintamente, en ese transcurrir el Estado argentino ha tenido un importante protagonismo en la materia llevando adelante diversas políticas públicas.

Particularmente, nos proponemos en este trabajo analizar aquella vinculada a la re-nacionalización de la producción de hidrocarburos a partir de la expropiación de YPF por parte del Estado nacional, política iniciada por el gobierno de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner en el año 2012.

En ese marco, analizaremos los desarrollos teóricos en materia de políticas públicas estudiados durante el curso “Estado, Administración y Políticas Públicas”, procurando distinguir y caracterizar las distintas fases en el proceso de la re-nacionalización de YPF.

Así las cosas, teniendo en cuenta tal objeto de estudio, el análisis en términos temporales se llevará adelante desde el año 2011, donde se registró un nivel récord en la importación de combustibles, hasta mayo de 2012 con la sanción de la Ley 26.741 “De la Soberanía Hidrocarburífera de la República Argentina”.

Cabe advertir además que en virtud de las limitaciones de extensión trazadas en la consigna, la gran cantidad de ramificaciones provocadas a partir de aquella política pública, que incluso dan lugar a la fecha al nacimiento de nuevos actos y políticas, quedarán fuera de este análisis.

Historia

Breves antecedentes

En 1902 durante el primer gobierno de Julio Argentino Roca se creó por medio del Ministerio de Agricultura la **Comisión de Estudios de Napas de Agua, Yacimiento Carboníferos e Investigaciones Geológicas**. El primer yacimiento se descubrió el 14 de diciembre de 1907, en Comodoro Rivadavia.

En 1922, Hipólito Yrigoyen creó **Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)**. El General Enrique Mosconi presidió YPF hasta 1930, durante el gobierno de Marcelo T.

de Alvear.

La reforma constitucional de 1949 declaró “La propiedad inalienable de la Nación sobre las minas y fuentes de energía”. Después del golpe de Estado de 1955, la dictadura y los sucesivos gobiernos radicales de Frondizi e Illia adoptaron distintas medidas relativas a la participación del Estado y de capitales privados para la explotación de hidrocarburos.

Proceso privatizador

A partir de 1976, la dictadura comenzó un proceso de “privatización periférica de YPF”, concesionando o tercerizando servicios y la explotación, aumentando su deuda e iniciando una campaña de “desprestigio”.

Por su lado, en relación a la situación de la empresa en el retorno de la democracia, Sabbatella y Serrani destacaron que “Durante el gobierno de Raúl Alfonsín el endeudamiento se constituyó en la condición de posibilidad del inicio de una política de apertura hacia la participación del sector privado a través del Plan Houston, lanzado en 1985, y la desregulación por medio del Petroplan, que no llegó a implementarse dada la entrega anticipada del bastón presidencial a Carlos Menem [en 1989]” (2012).

En cuanto a la gestión en el gobierno menemista, los autores subrayaron que “En sus primeros seis meses de gobierno, Menem había dictado tres decretos que desregularon el sector (...). Por consiguiente, desde el Estado se operó la transformación de la concepción dominante del petróleo como recurso estratégico a commodity” (Sabbatella y Serrani, 2012). A través del decreto 2778/90, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado se convirtió en **YPF Sociedad Anónima**. La reforma constitucional de 1994, en su artículo 124, declaró que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

La sanción de la Ley 24.474, en 1995, autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a reducir su tenencia del paquete accionario hasta una sola acción, la “acción de oro”. A mediados de 1999 Repsol compró casi la totalidad de las acciones de la empresa hasta alcanzar el 98,23%, cambiando la denominación de la empresa a **Repsol-YPF S.A.**

Re-nacionalización

En marzo de 2012 algunos gobiernos provinciales expropiaron áreas con yacimientos petroleros que estaban en concesión de Repsol YPF debido a la baja

producción de la empresa y a la falta de inversiones durante muchos años.

El 16 de abril, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el proyecto de ley de “Recuperación de la soberanía hidrocarburífera de la República Argentina”.

En la presentación, la presidenta manifestó que Argentina es “el único país de Latinoamérica -y yo diría casi del mundo- que no maneja sus recursos naturales”. Por otra parte, manifestó que en 2011 Argentina se convirtió en importador neto de gas y petróleo con un déficit de 3.029 millones de dólares. Además cuestionó la “política de vaciamiento, de no producción, de no exploración” llevada a cabo por Repsol-YPF. Por último, manifestó su preocupación “en la distribución de dividendos y en la no inversión” de la empresa controlada por capitales españoles.

En julio de 2013, YPF firmó un convenio con la petrolera Chevron para la explotación de hidrocarburos no convencionales en la zona conocida como Vaca Muerta, Provincia de Neuquén, con una propuesta de inversión de 1.240 millones de dólares.

En el año 2014 el Congreso aprobó el pago de las acciones expropiadas por la Ley 26.741, por un importe de u\$s 5.000 millones.

“Cuestión socialmente problematizada”

En resumen, la *cuestión socialmente problematizada* se encuentra expresada en el proyecto de ley presentado por la presidenta de la Nación en abril de 2012 (recuperación de la soberanía hidrocarburífera de la República Argentina) debido a la política depredatoria llevada adelante por REPSOL, la falta de inversiones que trajo aparejada una contracción de la producción y una significativa caída en las reservas de petróleo del 50% y el extraordinario flujo de dividendos girados al exterior, en particular desde la extranjerización de la compañía.

No obstante, corresponde destacar que esta circunstancia que fue explicitada en el año 2012, fue el corolario de décadas de relaciones conflictivas entre los capitales privados responsables de la explotación y la administración estatal.

Los actores

Actores estatales

El Estado argentino asumió un rol protagónico desde el comienzo en la instalación de la problemática enunciada. Desde la creación de YPF se planteó la disyuntiva sobre la participación de capitales privados en la explotación de hidrocarburos.

A principios de 2012, la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI) emitió un informe donde se ponderó la actuación en la faz inversora y productiva de las cinco principales empresas petroleras del país: YPF, Pan American Energy, Petrobras, Chevron y Tecpetrol, el que dejó en una mala posición a YPF S.A. en cuanto a producción, más allá de un aumento de la inversión. Así las cosas, durante el mes de marzo de 2012 el gobierno de Neuquén dio de baja varias de las concesiones de explotación que estaban a cargo de YPF S.A. Por último, el Poder Ejecutivo tomó la decisión de, en primer lugar, intervenir la empresa y, en segundo lugar, presentar el proyecto de expropiación de las acciones.

Actores políticos

En contra del proyecto se manifestaron varios actores políticos como Mauricio Macri, que adelantó que su bloque en el Congreso votaría en contra. Al momento de la votación de la Ley en el Congreso, “Sólo se opusieron los bloques de PRO, la mayoría de los miembros del Frente Peronista y el diputado radical Roberto Aspiazu, mientras que cuatro legisladores de la Coalición Cívica y la diputada Graciela Ocaña se abstuvieron”.

Por parte del Estado español también aparecieron actores defendiendo la posición de la petrolera Repsol. A principios de 2012, versiones daban cuenta una llamada del Rey Juan Carlos de España a Cristina Kirchner para evitar la intervención estatal de la empresa Repsol-YPF. Luego del anuncio de la Presidenta Cristina Fernández, el Ministro de Industria de España, José Manuel Soria, advirtió sobre “gestos de hostilidad” de la Argentina hacia la empresa española y consideró que también eran gestos de “hostilidad a España y al Gobierno de España”.

Actores sociales

El principal actor social que se hizo presente fue la propia empresa Repsol, por ser el accionista mayoritario de Repsol-YPF. En términos de Subirats y otros, al definir la expresión “política pública”, la empresa Repsol podría considerarse el “grupo-

objetivo”, es decir, uno de los “grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver” (2008).

Por otra parte, Ignacio Sabatella sostiene que los movimientos piqueteros habían jugado un rol fundamental quince años antes en Neuquén, Plaza Huincul y Cutral Co, como así también en Salta, General Mosconi y Tartagal, los enclaves petroleros más relevantes del país y de YPF. Es así que más allá de la pobreza y la desocupación había un fuerte sentimiento de despojo.

Agenda de cuestiones y estructura social

Como ya se adelantara, la temática acerca de la inversión privada en la explotación de hidrocarburos estuvo instalada desde los inicios de YPF, al menos desde la perspectiva del Estado. Ya en 1910 hubo inversión de la Standard Oil Co., compañía que volvería a hacer un acuerdo de inversión en 1954, esta vez con el gobierno de Juan Domingo Perón (luego anulado por la dictadura que lo derrocó en 1955). El endeudamiento de la compañía y la campaña publicitaria negativa durante la dictadura militar iniciada en 1976, acrecentó el descrédito de la empresa entonces estatal, lo que de alguna manera allanó el camino, tanto en ámbitos políticos como sociales, para los siguientes procesos de privatización periférica y la extranjerización de fines del siglo XX.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se rescató, desde el Estado, el concepto de “soberanía”, con el antecedente de la reestatización de la línea aérea de bandera, Aerolíneas Argentinas, lo que permitió convertir la re-nacionalización de YPF en una cuestión de demanda pública.

Formulación

En el marco regular del ciclo de políticas públicas, posterior a la fase de incorporación a la agenda política pública y previo a la de implementación, tiene lugar la fase de formulación de la política, en la que se traza el programa de actuación político administrativo. En este punto se seleccionan los objetivos, instrumentos y procesos que se deberán poner en práctica para resolver el problema objeto de la política.

En cuanto al proceso de nacionalización de YPF, va de suyo que como política pública no estuvo exento de un programa de intervenciones, el que tuvo al Poder Ejecutivo Nacional como actor fundamental, ejerciendo sus atribuciones de acuerdo

a lo establecido en el artículo 99, incisos 3, 7 y 10 de la Constitución Nacional, entre otras.

En este sentido, la nacionalización de la empresa se proyectó con el propósito fundamental de lograr el autoabastecimiento del país en materia de combustibles. Para adoptar esta política se tuvo en cuenta, por un lado, que YPF era entonces (y sigue siendo) la mayor petrolera del país y, por otro, que en los años previos estaba siendo “vaciada” por la política adoptada por su directorio, registrándose un decrecimiento constante de su oferta de hidrocarburos y un aumento de la remisión de utilidades y remesas al exterior.

De tal manera, se procuró lograr la apropiación por el Estado nacional de la mayoría de la conformación accionaria de YPF, con el fin de hacerse de su conducción y así dirigirla en miras de lograr aquel autoabastecimiento. Teniendo en cuenta tal objetivo, y en virtud de lo establecido en el art. 17 de la Constitución Nacional en lo relativo a la propiedad privada, el instrumento objeto del plan fue el instituto de la expropiación.

En este marco, se planificó llevar adelante dicha expropiación a través de la sanción de una ley, cuyo proyecto sería redactado y enviado al congreso por el propio Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, en el esquema de planificación de la nacionalización de YPF, también intervinieron otros actores que sirvieron para sentar las bases del plan. Se trata de varios gobiernos provinciales que tenían contratos de concesión con la petrolera y los anularon en los meses previos a la implementación de la política de nacionalización.

Implementación

Pasando a analizar ya la fase de implementación de la política de nacionalización de YPF, como se adelantó, cabe subrayar que previo a la puesta en marcha del impulso formal de la expropiación intervinieron actores provinciales.

En este sentido, en marzo de 2012 la Provincia del Chubut declaró la caducidad de los contratos de operación de YPF en diversas áreas por considerar que la empresa incumplió con las inversiones a su cargo. En el mismo mes hicieron lo propio en otras explotaciones las provincias de Neuquén, Mendoza y Salta, a las que se les sumó la Provincia de Santa Cruz en abril del mismo año.

Cabe poner de relevancia que dichas áreas representaban el 11 % de la producción total de la petrolera en el país. Tal circunstancia implicó una agudización de la situación acuciante de las operaciones de YPF, lo que naturalmente puso a la empresa en una situación de mayor debilidad frente a la posición del Estado nacional.

Teniendo en cuenta el momento en el que decidió la caducidad de los mencionados contratos, se colige que se trató de un accionar coordinado entre los gobiernos provinciales y el federal.

Así las cosas, el 16 de abril de 2012 la presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, remitió al Congreso nacional un proyecto de ley con el fin de declarar de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF S.A. Paralelamente, de manera estratégica ese mismo día la titular del poder ejecutivo dispuso por treinta días la intervención de YPF S.A. Lo hizo mediante el dictado del DNU 530/2012. Dicha intervención se practicó con fines preventivos y prácticos: se buscó asegurar el cumplimiento de las medidas propiciadas por aquel proyecto de ley, como así también asegurar la continuidad de la empresa, preservar sus activos y procurar el abastecimiento de combustibles durante aquel periodo.

En cuanto al mencionado proyecto, naturalmente el trámite parlamentario tuvo la intervención del Congreso Nacional. Así, luego de pasar por la cámara baja, el 3 de mayo de 2012 fue aprobado por la Cámara de Senadores, siendo sancionada la Ley 26.741 (B. O. 04/05/2012).

La sanción de la ley tuvo como correlato su cristalización institucional, a través de numerosos decretos y resoluciones.

Entre ellos, cabe subrayar en primera instancia que la misma norma estableció en su artículo 4º la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos, a la que se le asignó la tarea de promover la actuación coordinada de los estado nacional y provinciales para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la ley, como así también la de expedirse sobre toda otra cuestión vinculada a la política hidrocarburífera de la República Argentina que el PEN someta a su consideración.

Asimismo, mediante el decreto 1277/2012 del 25 de julio de 2012 el PEN aprobó la reglamentación de la Ley Nº 26.741, en la que creó la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, conformada por un representante de la Secretaría de Política Económica y

Planificación del Desarrollo, otro de la Secretaría de Energía y uno de la Secretaría de Comercio Interior, con las importantes funciones de asegurar y promover las inversiones necesarias para el mantenimiento, aumento y la recuperación de reservas que garanticen la sustentabilidad de la actividad hidrocarburífera y garantizar el autoabastecimiento en materia de hidrocarburos, entre otras.

Así las cosas, se advierte que la burocracia estatal en materia de política energética a partir de la nacionalización de YPF se adaptó en función del desarrollo de la compañía. Tal readecuación administrativa fue efectuada en la concepción de YPF como herramienta sustancial para alcanzar los objetivos fundamentales sobre la materia: el mencionado autoabastecimiento de la República Argentina en materia de combustibles.

En virtud de ello, cabe destacar que la implementación de la nacionalización de YPF en miras de alcanzar tal propósito, en tanto procuró mejora la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, importó en términos de Oszlak una actuación de la burocracia ejerciendo un rol infraestructural productivo y regulador, en tanto representante del interés general (1977).

Conclusiones

A mediados de 2011 se hizo significativo el problema de la Argentina en materia de abastecimiento de combustibles. En dicho marco, se identificó como una de las causas fundamentales el penoso desempeño de la empresa Repsol-YPF, la principal compañía petrolera del país, que estaba siendo virtualmente vaciada a partir del envío de remesas al extranjero y la desinversión en el plano local.

Habiendo llegado la importación de combustibles a niveles récord, el Poder Ejecutivo Nacional proyectó la recuperación para el gobierno federal de YPF en miras de lograr el autoabastecimiento, en tanto empresa estratégica para el desarrollo de la actividad hidrocarburífera.

Así las cosas, mediante la acción coordinada con diversos gobiernos provinciales, que cancelaron contratos de explotación con la petrolera (dejando así en una situación endeble a la conducción de los capitales extranjeros de la compañía), el PEN dispuso la intervención por DNU de YPF y envió un proyecto de ley al congreso con el fin de proceder a su expropiación.

Si bien tal política pública encontró detractores, tanto en el congreso nacional como

en el extranjero (particularmente el gobierno de España), la ley de expropiación fue sancionada semanas después.

A su vez, como hemos destacado, tal política tuvo su cristalización institucional en tanto, como se advirtió, YPF fue considerada como un capital estratégico dentro de la matriz energética. Como consecuencia, múltiples organismos y dependencias del Estado fueron creadas y/o adecuadas con el propósito de llevar adelante un trabajo coordinado con la conducción de la empresa en miras de arribar a un fin común: el autoabastecimiento de la República Argentina en materia de combustibles. Se registró de tal modo, en términos de Oszlak, una actuación infraestructural de la burocracia.

Bibliografía

- “Cristina anuncia la recuperación de YPF por parte del Estado Nacional”. Disponible en <https://www.cfkargentina.com/cristina-anuncia-la-recuperacion-de-ypf-por-part-e-del-estado-nacional/>, consulta: 12/06/2019.
- “Exclusivo: El informe que detonó la bronca del gobierno con YPF”. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-79836/>, consulta: 5/06/2019.
- “Kirchner expropiará el 50,01% de YPF, mientras Soria anuncia ‘consecuencias’”. Disponible en: <http://www.expansion.com/2012/04/12/empresas/energia/1334243261.html>, consulta: 5/06/2019.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* en Documento G.E. CLACSO Centro de Estudios de Estado y Sociedad, volumen 4, 1981.
- Oszlak, Oscar (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal* en Documento G.E. CLACSO Centro de Estudios de Estado y Sociedad, volumen 8, 1977.
- “Otra quita para YPF en Neuquén: suman tres en una semana”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/otra-quita-para-ypf-en-neuquen-suman-tres-en-una-semana-nid1461029>, consulta: 8/06/2019.
- Sabbatella, Ignacio y Serrani, Esteban. “A 20 años de la privatización de YPF. Balance y perspectivas”. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/20-a%C3%B1os-de-la-privatizaci%C3%B3n-de-ypf-balance-y-perspectivas>, consulta: 5/06/2019.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Primera edición. Barcelona: Ariel.

- “YPF: 73 diputados votaron la estatización y no el acuerdo”. Disponible en: <http://www.enorsai.com.ar/politica/10770-ypf-73-diputados-votaron-la-estatizacion-y-no-el-acuerdo.html>, consulta: 5/06/2019.
- “YPF: Macri aseguró que ‘el proyecto va en contra de los intereses de los argentinos’”. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/ypfmacri-aseguro-que-el-proyecto-del-pen-va-en-contra-de-los-intereses-de-los-argentinos>, consulta: 5/06/2019.

Anexos

- Constitución de la Nación Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Línea de tiempo:
https://cdn.knightlab.com/libs/timeline3/latest/embed/index.html?source=1R_js0nCregNCJRTnIqKoZatr8aPqbC26RzyX8mJCks&font=Default&lang=es&initial_zoom=2&height=650